

SKRIPSI

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR NOMOR 4 TAHUN 2013 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA MAKASSAR



**OLEH
NURFALILA QURNAENI
B 121 13 363**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2017**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR
NOMOR 4 TAHUN 2013 TENTANG KAWASAN TANPA
ROKOK DI KOTA MAKASSAR**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara

disusun dan diajukan oleh:

**NURFALILA QURNAENI
B 121 13 363**

pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2017**

PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR
NOMOR 4 TAHUN 2013 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

NURFALILA QURNAENI

B111 13 363

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk
Dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Prodi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Rabu, 25 Januari 2017
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001

Sekretaris



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001

A.n. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan



Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

NAMA : NURFALILA QURNAENI
NIM : B 121 13 363
PRODI : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA
MAKASSAR NOMOR 4 TAHUN 2013 TENTANG
KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA MAKASSAR

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam Ujian Seminar Skripsi
di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, Januari 2017

Pembimbing I



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing II



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H
NIP. 19781017 200501 1 001



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUPH UJIAN SKRIPSI

terangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NURFALILA QURNAENI
Nomor Pokok : B12113363
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar

memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2017

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan,

Prof. Dr. Ahmadr Miru, SH., MH
NIP. 19610607 198601 1 003

ABSTRAK

Nurfalila Qurnaeni (B12113363), dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar”**. Di bawah bimbingan Achmad Ruslan selaku Pembimbing I dan Romi Librayanto selaku pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar.

Penelitian ini dilaksanakan di kantor dinas kesehatan kota makassar, dinas pendidikan kota makassar, dinas perhubungan kota makassar, dinas tenaga kerja kota makassar dan dinas pariwisata kota makassar. Jenis sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer yang merupakan wawancara langsung dari responden yang terkait dengan penulisan ini dan data sekunder yang merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung yang berasal dari perundang-undangan, literatur, laporan-laporan, buku dan tulisan ilmiah yang terkait dengan pembahasan penulis.

Dari penelitian yang dilakukan, penulis mendapatkan hasil penelitian sebagai berikut, (1) Pengawasan terhadap aktivitas merokok masih belum optimal dikarenakan belum dibentuknya Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok yang salah satu tugasnya adalah untuk melaksanakan pengawasan terhadap kawasan tanpa rokok. (2) Faktor hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung dan faktor masyarakat menjadi faktor penghambat penegakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahiim

Assalamu'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah rabbil 'alamin, puji dan syukur penulis panjatkan Kehadirat Allah SWT atas segala nikmat, rahmat dan hidayahNya karena berkat izinNya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi merupakan tugas akhir dan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa untuk menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa tugas akhir ini bukanlah tujuan akhir dari belajar karena belajar adalah sesuatu yang tidak terbatas.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua yang selalu ingin penulis banggakan dan bahagiakan yaitu, Ibunda Hartini dan Ayahanda Hardi Prasetyo, karena telah melahirkan, membesarkan, mendidik, mencintai dan selalu senantiasa mendoakan untuk keberhasilan penulis sebagai anak sematawayangnya. Tak lupa pula kepada seluruh keluarga yang telah banyak memberi bantuan moril dan materil, dorongan, doa dan semangat kepada penulis selama ini.

Penulisan skripsi ini tidak terlepas dari kekurangan, kendala dan hambatan. Skripsi ini dapat terselesaikan berkat bimbingan, saran, dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya;
3. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan,S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara dan juga selaku pembimbing I serta Bapak Dr.Romi Librayanto,S.H.,M.H selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan, bantuan, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
4. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si, Bapak Muh.Zulfan Hakim,S.H., M.H dan Ibu Eka Merdekawati Djafar,S.H.,M.H,selaku tim penguji yang memberikan kritik dan saran untuk menjadikan skripsi penulis ini lebih baik;
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang dengan ikhlas membagikan ilmunya kepada penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Unhas;
6. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Unhas yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama kuliah hingga penyelesaian skripsi ini;
7. Staf Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan selama penelitian penulis;

8. Keluarga Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, ASAS 2013, Keluarga Besar Formahan, dan Keluarga Besar HLSC;
9. Teman-teman HAN 2013 yang tidak sempat penulis sebutkan namanya, terima kasih karena sudah merangkai berbagai macam kisah dan cerita selama berkuliah di FH-UH.
10. Geng Battle dan Kumpul Tedong, Syamsud Dhuha, Indra, Bayu Supriyadi, Vian Cakra, Arya Batara, Andika Adiyaksa, Nur Fatwah, Harfira Rizky S.H, Aqisyiah Rifdaeni, Titi Dwi, Rizky Amalia, Nurfadjrin Gabriella yang sejak semester awal hingga akhir selalu bersama-sama berbagi cerita, suka duka di bangku perkuliahan dan membuat masa perkuliahan terasa sempurna;
11. Sahabat perempuan penulis, Lutfina Thalita S.H, dan Andi Lail Ramadhani S.E, yang sudah seperti saudara penulis dan selalu mendengar keluh kesah penulis kapanpun dimanapun;
12. Sahabat Laki-laki penulis, Bambang Hermawan S.H, dan Andika Dwiyadi S.H, yang selalu bersedia mendengarkan keluh kesah penulis kapanpun dan selalu memberikan semangat kapanpun;
13. Untuk Noartawira Sadirga S.H, Rafika Hariadna S.H, Addinul Haq, Nurul Shalihat S.H, Akhmad Fahrul, Ichwanul Reiza S.H dan Rezky Juliarno S.H yang sudah bersedia membantu penulis, mendengar keluh penulis dan menemani penulis;
14. Teman-teman KKN REGULER Gel.93 Kabupaten Pangkep, Kecamatan Pangkajene, Kelurahan Jagong, terima kasih telah

menjadi teman hidup selama hampir 2 bulan dan membuat cerita baru dalam hidup penulis;

15. Kepada Kepala Dinas Kesehatan Kota Makassar, Dinas Tenaga Kerja Kota, Dinas Pariwisata Kota Makassar, Dinas Perhubungan Kota Makassar dan Dinas Pendidikan Kota Makassar dan pihak terkait yang telah memberikan informasi dan memberikan izin serta bantuan kepada penulis dalam melaksanakan penelitian;
16. Kepada Inspektur Inspektorat Kota Makassar Bapak Drs. Zainal Ibrahim, M.Si dan Kepala Subbagian Administrasi dan Umum, Bapak Dahyal, S.Sos., M.Si beserta pegawai Inspektorat Kota Makassar yang telah membantu dan membimbing selama proses magang;
17. Semua pihak yang telah membantu yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu.

Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, semoga kedepannya penulis bisa lebih baik lagi. *Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, Januari 2017

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	x
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 9
A. Peraturan Daerah	9
1. Pengertian Peraturan Daerah	9
2. Fungsi Peraturan Daerah	10
3. Materi Muatan Peraturan Daerah	12
B. Kawasan Tanpa Rokok (KTR)	13
1. Pengertian Kawasan Tanpa Rokok	13
2. Larangan di Kawasan Tanpa Rokok	13
a. Merokok	14
b. Menjual	15
c. Mengiklankan	15
d. Mempromosikan	16
e. memproduksi	16
3. Aktivitas Merokok Sebagai Kegiatan yang Dilarang di Kawasan Tanpa Rokok.....	16
4. Pengawasan Terhadap Aktivitas Merokok di KTR.....	18

a. Pengawasan Internal Kawasan Tanpa Rokok.....	19
b. Pengawasan yang Dilakukan oleh SKPD Pembina terhadap Penanggung jawab KTR	22
c. Koordinasi dan Evaluasi KTR.....	27
C. Penegakan Hukum	28
1. Pengertian Penegakan Hukum.....	28
2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	30
a. Faktor Hukum	31
b. Faktor Penegak Hukum	33
c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung	36
d. Faktor Masyarakat	37
e. Faktor Kebudayaan	40
BAB III METODE PENELITIAN.....	45
A. Lokasi Penelitian.....	45
B. Populasi dan Sampel	45
C. Jenis dan Sumber Data	46
D. Teknik Pengumpulan Data	47
E. Analisis Data.....	48
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	49
A. Implementasi Pengawasan terhadap Aktivitas Merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok	49
B. Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Pelaksanaan Pengawasan Aktivitas Merokok di Kawasan Tanpa Rokok.....	66
BAB V PENUTUP	71
A. Kesimpulan	71
B. Saran.....	73

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum sebagaimana di sebutkan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dimana setiap tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum. Menurut Julius Stahl konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *‘rechtsstaat’* itu mencakup empat ciri-ciri, yaitu:

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang;
4. Adanya peradilan administrasi.¹

Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia juga dinyatakan dalam Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Oleh karena itu, Pemerintah menanggapi dengan serius masalah kesehatan, salah satunya ialah masalah kesehatan yang ditimbulkan oleh asap rokok.

¹Romi Librayanto.2012.*Ilmu Negara*.Cetakan Kedua.Pustaka Refleksi.Makassar.hal.156

Bentuk keseriusan pemerintah menanggapi masalah kesehatan yang ditimbulkan akibat asap rokok, dengan melihat sudah cukup banyaknya aturan yang mengatur tentang Kawasan Tanpa Rokok antara lain dalam Pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Pasal 49 Peraturan Pemerintah RI Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, Peraturan bersama antara Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri dituangkan dalam surat bernomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa rokok, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 64 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Sekolah, Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok oleh Kementrian Kesehatan Republik Indonesia.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang masih berlaku di Indonesia sampai saat ini, kewenangan untuk membuat aturan tentang kawasan tanpa rokok berada pada pemerintah daerah dalam bentuk peraturan daerah. Berdasarkan aturan tersebut, maka dibuatlah peraturan tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang

Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 115 Ayat (2), yaitu “Pemerintah Daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya” dan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, yaitu “Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya dengan Peraturan Daerah”. Jika dikaji, pada Pasal 115 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, sama-sama menetapkan bahwa pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya. Jika demikian berarti sudah tepat adanya apabila Pemerintah Kota Makassar menetapkan aturan tentang kawasan tanpa rokok.

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area dengan batas pagar terluar yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan Produk Tembakau.² Adapun tujuan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok ialah:

1. Melindungi kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan dari bahaya bahan yang mengandung karsinogen dan zat adiktif dalam produk tembakau yang dapat menyebabkan penyakit, kematian, dan menurunkan kualitas hidup;

²Lihat Pasal 1 Ayat 26 Peraturan Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok

2. Melindungi penduduk usia produktif, anak remaja, dan perempuan hamil dari dorongan lingkungan dan pengaruh iklan dan promosi untuk inisiasi penggunaan dan ketergantungan terhadap bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau;
3. Meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya merokok dan manfaat hidup tanpa merokok; dan
4. Melindungi kesehatan masyarakat dari asap rokok orang lain.³

Beberapa tempat yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, antara lain:

1. Fasilitas Pelayanan Kesehatan;
2. Tempat Proses Belajar Mengajar;
3. Tempat Anak Bermain;
4. Tempat Ibadah;
5. Angkutan Umum;
6. Tempat Kerja; dan
7. Tempat Umum dan tempat lain yang ditetapkan.⁴

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada Tahun 2013 menunjukkan bahwa masih terjadi pelanggaran di area yang telah

³Lihat Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok

⁴Lihat Pasal 8 Ayat 2 Peraturan Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok

ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok. Dari penelitian tersebut⁵ menunjukkan bahwa masih ada kegiatan merokok di tempat umum yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, yakni sebanyak 23,33% di Mall Panakkukang, 16% di Hotel Grand Clarion, dan 40% di Hotel Anging Mammiri. Dari hasil penelitian tersebut, terlihat bahwa masih ditemukannya orang merokok di area yang justru telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok. Pengaturan pembatasan terhadap orang yang merokok adalah kewajiban pimpinan atau penanggung jawab kawasan tanpa rokok, yang bertugas untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan secara internal pada masing-masing kawasan atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya, dan dalam melaksanakan tugasnya, pimpinan dan/atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi dengan cara melaporkan hasil evaluasi dalam bentuk laporan secara berkala kepada Tim Pengawas Kawasan Tanpa Rokok.

Pembinaan dan Pengawasan dilakukan oleh tim pengawas masing-masing sektor/instansi di bawah pembinaannya, yaitu:

1. Dinas Kesehatan mengawasi semua Sarana/fasilitas Pelayanan Kesehatan; Rumah Sakit, puskesmas, praktik dokter, praktik bidan, toko obat atau apotek, pedagang farmasi, pabrik obat dan bahan obat, laboratorium dan tempat kesehatan lainnya, antara

⁵Zakiah Darajat dkk, <http://scaunhas.ac.id/jurnal/files/824d3bcef7e5f045e5b8f2051fc388b4.pdf>, Diakses pada hari Sabtu, 8-Oktober-2016, pada jam 19.01

lain pusat dan atau balai pengobatan, rumah bersalin, balai kesehatan Ibu dan Anak (BKIA)

2. Dinas Pendidikan mengawasi semua Tempat Proses Belajar Mengajar; Tempat diselenggarakannya Proses Belajar mengajar seperti sekolah, kampus, tempat kursus, dan tempat pembelajaran lainnya.
3. Tempat Anak Bermain atau arena yang diperuntukkan untuk kegiatan anak-anak, baik yang berada di ruang terbuka maupun ruang tertutup, seperti Tempat Penitipan Anak (TPA), tempat pengasuh anak, arena bermain anak-anak atau sejenisnya;
4. Kantor Agama melakukan pengawasan semua Tempat Ibadah: Tempat kegiatan keagamaan, seperti masjid, termasuk mushollah, gereja termasuk kapel, pura, vihara, dan kelenteng;
5. Dinas perhubungan melakukan pengawasan semua Angkutan Umum seperti angkutan bagi masyarakat yang berupa kendaraan darat, air, dan udara, diantaranya taksi, bus umum, busway, angkutan kota, perahu dan sejenisnya;
6. Dinas Tenaga Kerja mengawasi semua Tempat Kerja, seperti: kawasan pabrik, gudang tempat penyimpanan barang atau hasil produksi, perkantoran, ruang rapat, ruang sidang/seminar dan sejenisnya; serta

7. Dinas Pariwisata mengawasi semua Sarana Tempat-Tempat Umum seperti: mall, pusat perbelanjaan, pasar serba ada, pasar tradisional, hotel, restoran, tempat rekreasi dan sejenisnya.⁶

Dengan uraian latar belakang masalah di atas, dan pemaparan tentang kondisi nyata di lapangan, maka penulis ingin melihat bagaimana pengawasan terhadap aktivitas kegiatan merokok di Kawasan Tanpa Rokok. Hal tersebut menjadikan ketertarikan penulis untuk meneliti lebih dalam dengan mengambil judul ***“Implementasi Peraturan Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar “***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimanakah Implementasi Pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar?
2. Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan aktivitas merokok di Kawasan Tanpa Rokok

⁶Lihat Pasal 19 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui Implementasi Pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan aktivitas merokok di Kawasan Tanpa Rokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Memperkaya kajian tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.
2. Sebagai bahan pertimbangan dalam menilai dan memecahkan masalah mengenai implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pengertian Peraturan Daerah secara eksplisit dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membagi dua jenis peraturan daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁷ Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur⁸, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁹

Peraturan daerah atau yang disingkat dengan Perda adalah produk hukum dari pemerintahan daerah itu sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi yang dibuat dan berlaku dalam wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan

⁷Muh.Irsyadi Ramadhany.2015.*Peraturan Daerah (Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. TRusmedia Publishing. Yogyakarta.Hal 16

⁸Lihat Pasal 1 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan angka 7

⁹Lihat Pasal 1 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan angka 8

pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang secara garis besar mengatur tentang:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.¹⁰

2. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang hak pembentukannya diberikan kepada daerah sebagai hak atribusi yang diberikan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada penyelenggara pemerintahan daerah sebagai pengakuan dan konsekuensi atas asas otonomi. Sehingga fungsi peraturan daerah lebih pada pengaturan hal-hal dalam menjalankan fungsi otonomi dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah. Oleh karena itu, peraturan daerah dapat juga dianggap sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Dasar.

¹⁰Siswanto Sunarno.2008.*Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*.Sinar Grafika.Jakarta.Hal 37

Selain itu, Peraturan Daerah juga berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*delegate legislation*), yaitu (1) Undang-Undang, (2) Peraturan Pemerintah, (3) Peraturan Presiden.¹¹

Dalam panduan praktis memahami perancangan peraturan daerah yang disusun oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa peraturan daerah mempunyai fungsi, yaitu:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UU NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹Muh.Irsyadi Ramadhany.*op.cit.*hal 25

4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.¹²

3. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi:

1. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Serta menampung kondisi khusus daerah; dan
3. Penjabaran lebih lanjut undang-undang yang lebih tinggi.¹³

Materi muatan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah merupakan materi muatan peraturan daerah yang membutuhkan inisiatif sendiri dari pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah tersebut tanpa harus terlebih dahulu menunggu adanya delegasi kewenangan atau perintah perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini dijelaskan oleh Van wijk/Konijnenbelt seperti yang dikutip Maria Farida Indrati S. bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*atributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang)

¹²Tim Penyusun Kemenkumham.2011.*Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*.edisi kelima (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementrian Hukum dan Ham RI. Jakarta.Hal 8

¹³Lihat Pasal 14 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹⁴

B. Kawasan Tanpa Rokok (KTR)

1. Pengertian Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area dengan batas pagar terluar yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Penetapan Kawasan Tanpa Rokok merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok.

2. Larangan di Kawasan Tanpa Rokok

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok melarang setiap orang yang berada dalam Kawasan Tanpa Rokok melakukan kegiatan:

1. Merokok;
2. Menjual rokok;
3. Menyelenggarakan iklan rokok;
4. Mempromosikan rokok; dan/atau;
5. Memproduksi atau membuat rokok.

Berdasarkan Pasal tersebut, dapat dijelaskan bahwa:

¹⁴Maria Farida Indrati.2007.*Ilmu Perundang-Undangan,Jenis,Fungsi,dan Materi Muatannya*.Jilid II Kanisius.Yogyakarta.hal 55

a. Merokok

Merokok adalah kegiatan membakar dan/atau menghisap asap rokok. Rokok adalah salah satu produk tembakau yang dimasukkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan.¹⁵ Merokok berisiko menimbulkan berbagai penyakit atau gangguan kesehatan yang dapat terjadi baik pada perokok itu sendiri maupun orang lain di sekitarnya yang tidak merokok (perokok pasif). Perokok pasif memiliki risiko mendapatkan penyakit berbahaya tiga kali lebih besar dari pada perokok aktif. Hal itu dikarenakan, hanya 25 persen senyawa kimia yang terdapat dalam rokok yang dirasakan oleh perokok aktif, mengingat adanya filter pada ujung batang rokok. Sementara itu 75 persen sisa bahaya justru didapatkan oleh perokok pasif karena terpapar asap rokok secara langsung. Dengan menghirup berbagai senyawa kimia berbahaya, maka perokok pasif tentu saja berpotensi mendapatkan penyakit-penyakit yang mengerikan. Perokok pasif berisiko mendapatkan serangan jantung atau stroke (serangan otak) secara mendadak karena darah yang terpapar kandungan asap rokok cenderung menjadi lebih lengket dan memicu penyumbatan pada pembuluh darah. Sedangkan dampak yang terjadi pada perokok aktif apabila dilihat dari segi kesehatan

¹⁵Lihat Pasal 1 Ayat 10 Peraturan Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok

dapat menimbulkan 25 jenis penyakit seperti Kanker Paru, Bronkhitis Kronis dan Penyakit Paru lainnya. Dampak lain adalah terjadinya penyakit Jantung Koroner, peningkatan kolesterol darah. Pengendalian pada perokok yang menghasilkan asap rokok yang sangat berbahaya bagi kesehatan perokok aktif maupun perokok pasif tersebut merupakan salah satu solusi untuk menghirup udara bersih tanpa paparan asap rokok.

b. Menjual

Menjual adalah kegiatan memperdagangkan barang atau memberikan sesuatu kepada orang lain untuk memperoleh uang pembayaran atau menerima uang. Menjual produk tembakau di dalam area yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok adalah merupakan suatu bentuk pelanggaran.

c. Mengiklankan

Adalah iklan komersial dengan tujuan memperkenalkan dan/atau memasyarakatkan barang kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk tembakau yang ditawarkan. Dalam mengiklankan produk tembakau, harus mencantumkan peringatan kesehatan, tidak menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan, tidak merangsang atau menyarankan orang untuk merokok, tidak menampilkan anak, remaja dan wanita hamil dalam bentuk gambar dan/atau tulisan serta tidak bertentangan dengan norma asusila yang berlaku dalam masyarakat.

d. Mempromosikan

Mempromosikan adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi tentang produk tembakau untuk menarik minat beli konsumen terhadap produk tembakau yang akan dan sedang diperdagangkan. Pada hal ini, segala jenis promosi mengenai produk tembakau dilarang untuk dilakukan di area yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok.

e. Memproduksi

Memproduksi adalah kegiatan atau proses menyiapkan, mengolah, membuat, menghasilkan, mengemas, mengemas kembali dan/atau mengubah bentuk bahan baku menjadi rokok.¹⁶

Secara umum, berdasarkan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, telah disebutkan beberapa kegiatan yang dilarang untuk dilakukan di area yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok. Berdasarkan penjabaran tersebut, penulis ingin menganalisa lebih dalam terhadap pelanggaran kegiatan merokok yang dilakukan di area yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok.

3. Aktivitas Merokok Sebagai Kegiatan yang Dilarang di Lokasi

Kawasan Tanpa Rokok

Pada Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, terdapat berbagai larangan

¹⁶Lihat Pasal 1 Ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

kegiatan yang dilakukan di area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, antara lain:

1. Merokok;
2. Menjual Rokok;
3. Menyelenggarakan Iklan Produk Rokok;
4. Mempromosikan Rokok; dan/atau
5. Memproduksi atau membuat rokok.

Salah satu kegiatan yang di larangan adalah kegiatan merokok.

Untuk mendukung larangan tersebut, pada Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyatakan bahwa:

1. Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (2) huruf a sampai dengan huruf e dilarang menyediakan tempat khusus untuk merokok;¹⁷
2. Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (2) huruf f dan huruf g menyediakan tempat khusus untuk merokok;¹⁸
3. Tempat khusus merokok sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus merupakan ruang terbuka yang berhubungan langsung dengan udara luar, dengan kriteria:
 - a. Terpisah dengan bangunan atau area yang dinyatakan sebagai tempat dilarang merokok;
 - b. Didirikan paling dekat di luar pagar terluar atau batas jatuhnya kucuran air dari atap bangunan yang dinyatakan sebagai tempat dilarang merokok;
 - c. Jauh dari pintu masuk dan keluar;
 - d. Jauh dari tempat orang berlalulalang;
 - e. Merupakan ruang terbuka yang berhubungan langsung dengan udara luar, yakni ruangan yang salah satu sisinya tidak ada dinding ataupun atap sehingga asap rokok dapat langsung keluar di udara bebas;
 - f. Dilengkapi dengan tempat pembuangan puntung rokok atau asbak;

¹⁷Lihat Pasal 11 Ayat (1) jo. Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Makassar No.4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

¹⁸Lihat Pasal 11 Ayat (1) jo. Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Makassar No.4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

- g. Hanya diperuntukkan bagi orang yang berusia 18 Tahun keatas dengan memberi tanda peringatan tertulis di tempat tersebut;
- h. Dilengkapi dengan informasi tentang bahaya merokok bagi kesehatan;
- i. Dilengkapi tanaman yang mampu mereduksi asap rokok.

Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, maka kegiatan merokok boleh dilakukan. Akan tetapi, kegiatan tersebut dilaksanakan pada tempat khusus untuk merokok atau di luar dari area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, sehingga tidak mengganggu hak orang lain yaitu setiap orang berhak untuk lingkungan yang baik dan sehat.

4. Pengawasan Terhadap Aktivitas Merokok di Kawasan Tanpa Rokok

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Walikota Makassar berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pada Kawasan Tanpa Rokok. Dimana dalam melaksanakannya, Walikota dapat melimpahkan kewenangan pembinaan dan pengawasan kepada kepala dinas. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, Kepala dinas yang dimaksud adalah Kepala Dinas Kesehatan Kota Makassar dan Kepala Dinas lainnya yang ditunjuk oleh Walikota.

a. Pengawasan Internal Kawasan Tanpa Rokok

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (32) Peraturan Walikota Makassar Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh penanggung jawab dari kawasan atau gedung yang menjadi tanggung jawabnya, melakukan tindak lanjut hasil pengawasan, dan melaporkan secara periodik kepada tim pengawas Kawasan Tanpa Rokok. Sedangkan Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok adalah orang yang karena pekerjaannya atau kedudukannya memimpin dan/atau bertanggung jawab atas kegiatan/usaha di kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Dalam melaksanakan tugas pengawasannya, Pimpinan atau Penanggung jawab KTR di atur dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, mempunyai kewajiban untuk:

- 1) Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib membuat dan memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok pada Kawasan Tanpa Rokok;
- 2) Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib memberikan teguran dan peringatan kepada setiap orang yang melanggar larangan di Kawasan Tanpa Rokok;
- 3) Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib menyediakan tempat khusus merokok serta wajib membuat dan memasang tanda atau petunjuk ruangan khusus merokok, apabila wilayahnya merupakan kawasan tanpa rokok ditempat kerja dan tempat umum;
- 4) Pada Tempat Khusus Merokok diperkenankan kegiatan:
 - a. Merokok;
 - b. Menjual Rokok;
 - c. Menyelenggarakan iklan rokok;

- d. Mempromosikan rokok; dan/atau
- e. memproduksi atau membuat rokok.

Berdasarkan Pasal tersebut, Pimpinan atau Penanggung jawab wajib membuat dan memasang tanda larangan merokok pada Kawasan Tanpa Rokok di area yang menjadi tanggungjawabnya. Pimpinan dan Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok juga berkewajiban untuk memberikan teguran dan peringatan kepada setiap orang yang melakukan aktivitas: merokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan produk rokok, mempromosikan rokok, dan memproduksi atau membuat rokok di area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Pimpinan dan Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok juga wajib menyediakan tempat khusus merokok serta wajib untuk membuat dan memasang tanda/petunjuk ruangan khusus merokok, apabila wilayahnya merupakan kawasan tanpa rokok yang berada di tempat kerja dan tempat umum. Di tempat khusus merokok itulah, setiap orang diperkenankan untuk melakukan kegiatan: merokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan produk rokok, mempromosikan rokok, dan memproduksi atau membuat rokok.

Beberapa hal lain yang menjadi kewajiban Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok juga dijelaskan dalam Pasal 11 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, yaitu:

- 1) Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib bertanggungjawab atas pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.
- 2) Tanggung jawab Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah:
 - a. Melarang adanya tempat untuk merokok di dalam gedung atau ruangan tertutup dan penyediaan rokok termasuk menjual/mengiklankan atau mempromosikan rokok;
 - b. Mengingatnkan semua orang untuk tidak merokok di Kawasan Tanpa Rokok yang menjadi tanggung jawabnya;
 - c. Menyebarkan informasi bahaya merokok dan asap rokok;
 - d. Melarang adanya asbak di Kawasan Tanpa Rokok;
 - e. Menyediakan Pos Pelaporan keluhan/pelanggaran.
- 3) Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib membuat dan memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok pada Kawasan Tanpa Rokok
- 4) Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib memberikan teguran dan peringatan kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran di Kawasan Tanpa Rokok.
- 5) Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok wajib menyediakan tempat khusus merokok serta wajib untuk membuat dan memasang tanda/petunjuk area khusus merokok, apabila wilayahnya merupakan kawasan tanpa rokok yang berada di tempat kerja dan tempat umum.
- 6) Pada Tempat Khusus Merokok diperkenankan kegiatan:
 - a. Merokok;
 - b. Menjual Rokok;
 - c. Menyelenggarakan iklan rokok;
 - d. Mempromosikan rokok; dan/atau
 - e. memproduksi atau membuat rokok.

Berdasarkan Pasal tersebut, Pimpinan dan/atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok diketahui dapat melakukan beberapa hal untuk mencegah terjadinya pelanggaran di lokasi yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Hal tersebut dapat dilakukan dalam bentuk preventif. Pimpinan dan/atau penanggung jawab dapat mengawasi setiap orang untuk tidak melakukan hal yang dilarang dalam lokasi Kawasan Tanpa Rokok dan juga dapat menegur dan melarang apabila terdapat orang yang melanggar larangan tersebut.

**b. Pengawasan yang dilakukan oleh SKPD Pembina terhadap
Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok**

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Walikota memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pada area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktifitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.¹⁹ Definisi pengawasan menurut pendapat **Victor M. Situmorang** adalah:

“Setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Kemudian, dinyatakan bahwa pengawasan, merupakan suatu proses dengan mana prestasi pekerjaan dipantau. Tindakan perbaikan diambil manakala prestasi tidak seperti yang direncanakan”.²⁰

Pembinaan dan Pengawasan tentang Kawasan Tanpa Rokok diatur dalam Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, bahwa:

- 1) Walikota berwenang melakukan pengawasan pada Kawasan Tanpa Rokok;
- 2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat berupa bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat, pimpinan Kawasan Tanpa Rokok, dan Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok;
- 3) Walikota wajib memberikan penghargaan kepada orang yang telah berjasa dalam membantu penyelenggaraan penegakan Kawasan Tanpa Rokok sebagai salah satu bentuk pembinaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1);

¹⁹Ani Sri Rahayu, 2010, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta. Hal.331

²⁰Victor M. Situmorang dalam Rahardjo Adisasmita, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta. Hal. 127.

- 4) Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Walikota wajib membentuk Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok;
- 5) Walikota wajib memberikan penghargaan kepada petugas pada Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok yang telah berjasa dalam penyelenggaraan penegakan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud pada Ayat (1);
- 6) Walikota dapat melimpahkan kewenangan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kepada Kepala Dinas;
- 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.²¹

Berdasarkan Pasal tersebut, Walikota memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pada Kawasan Tanpa Rokok, dan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasannya, walikota dapat melakukan kegiatan berupa bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat, pimpinan Kawasan Tanpa Rokok, dan Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok. Kepada orang yang telah berjasa membantu penyelenggaraan penegakan Kawasan Tanpa Rokok, walikota wajib memberikan penghargaan. Dan dalam rangka pembinaan dan pengawasan Walikota wajib membentuk Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok. Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok adalah Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah dan/atau individu yang ditunjuk oleh Walikota dan mempunyai tugas untuk membina dan mengawasi pelaksanaan kegiatan perlindungan bagi masyarakat bukan perokok.²² Walikota juga berkewajiban untuk memberikan penghargaan

²¹Lihat Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

²²Lihat Pasal 1 Ayat (6) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

kepada Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok yang telah berjasa dalam penyelenggaraan penegakan Kawasan Tanpa Rokok dan juga walikota dapat melimpahkan kewenangan pembinaan dan pengawasan kepada Kepala Dinas.

Beberapa hal lain tentang Pembinaan dan Pengawasan Kawasan Tanpa Rokok juga dijelaskan dalam Pasal 18 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, yaitu:

- 1) Walikota berwenang melaksanakan pembinaan dan pengawasan secara eksternal pada Kawasan Tanpa Rokok;
- 2) Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Walikota wajib membentuk Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok;
- 3) Pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (2), akan dituangkan dalam Surat Keputusan Walikota;
- 4) Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (3), mempunyai tugas:
 - a. Menyusun rencana kerja pelaksanaan pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok;
 - b. Menginventarisir tempat pelayanan kesehatan, kawasan proses belajar mengajar, arena kegiatan anak-anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum;
 - c. Melaksanakan pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok;
 - d. Membantu pejabat berwenang dalam memproses setiap pelanggaran yang terjadi pada saat melakukan pengawasan;
 - e. Melakukan evaluasi dalam bentuk laporan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali kepada Walikota melalui Dinas Kesehatan;
- 5) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (4) tim pengawas dapat dibantu oleh tim pengawas pembantu yang dibentuk pada setiap kawasan tanpa rokok;
- 6) Walikota dapat melimpahkan kewenangan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada

Kepala Dinas sesuai dengan Kawasan Tanpa Rokok yang menjadi tanggung jawabnya;

- 7) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat, Pimpinan Kawasan Tanpa Rokok, dan/atau Penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok;
- 8) Walikota wajib memberikan penghargaan kepada orang yang telah berjasa dalam membantu penyelenggaraan penegakan Kawasan Tanpa Rokok sebagai salah satu bentuk pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- 9) Walikota Wajib memberikan penghargaan kepada petugas pada Satuan Petugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana pada ayat (2);
- 10) Dalam rangka mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok, Pimpinan atau Penanggung jawab Kawasan melaksanakan pembinaan dan pengawasan secara internal pada masing-masing kawasan yang menjadi tanggung jawabnya;
- 11) Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan, Pimpinan dan/atau Penanggung Jawab kawasan tetap melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi.

Berdasarkan Pasal tersebut, Walikota wajib membentuk Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok, dimana Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok mempunyai tugas, yaitu:

- 1) Menyusun rencana kerja pelaksanaan pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok;.
- 2) Menginventarisir tempat pelayanan kesehatan, kawasan proses belajar mengajar, arena kegiatan anak-anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok;
- 4) Membantu pejabat berwenang dalam memproses setiap pelanggaran yang terjadi pada saat melakukan pengawasan;
- 5) Melakukan evaluasi dalam bentuk laporan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali kepada Walikota melalui Dinas Kesehatan;

Walikota dapat melimpahkan kewenangan pembinaan dan pengawasan kepada Kepala Dinas sesuai dengan Kawasan Tanpa Rokok yang menjadi tanggung jawabnya. Pembinaan dan Pengawasan dilakukan oleh tim pengawas masing-masing sektor/instansi dibawah pembinaannya

diatur pada Pasal 19 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang berbunyi:

- 1) Dinas Kesehatan mengawasi semua Sarana/Fasilitas Pelayanan Kesehatan; Rumah Sakit, puskesmas, praktik dokter, praktik bidan, toko obat atau apotek, pedagang farmasi, pabrik obat dan bahan obat, laboratorium dan tempat kesehatan lainnya, antara lain pusat dan atau balai pengobatan, rumah bersalin, balai kesehatan Ibu dan Anak (BKIA)
- 2) Dinas Pendidikan mengawasi semua Tempat Proses Belajar Mengajar; Tempat diselenggarakannya Proses Belajar mengajar seperti sekolah, kampus, tempat kursus, dan tempat pembelajaran lainnya.
- 3) Tempat Anak Bermain atau arena yang diperuntukkan untuk kegiatan anak-anak, baik yang berada di ruang terbuka maupun ruang tertutup, seperti Tempat Penitipan Anak (TPA), tempat pengasuh anak, arena bermain anak-anak atau sejenisnya;
- 4) Kantor Agama melakukan pengawasan semua Tempat Ibadah: Tempat kegiatan keagamaan, seperti masjid, termasuk mushollah, gereja termasuk kapel, pura, vihara, dan kelenteng;
- 5) Dinas perhubungan melakukan pengawasan semua Angkutan Umum seperti angkutan bagi masyarakat yang berupa kendaraan darat, air, dan udara, diantaranya taksi, bus umum, busway, angkutan kota, perahu dan sejenisnya;
- 6) Dinas Tenaga Kerja mengawasi semua Tempat Kerja, seperti: kawasan pabrik, gudang tempat penyimpanan barang atau hasil produksi, perkantoran, ruang rapat, ruang sidang/seminar dan sejenisnya; serta
- 7) Dinas Pariwisata mengawasi semua Sarana Tempat-Tempat Umum seperti: mall, pusat perbelanjaan, pasar serba ada, pasar tradisional, hotel, restoran, tempat rekreasi dan sejenisnya

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tim pengawas yang berada di sektor/instansi tersebut dan tim pengawas internal yang bertanggung jawab pada kawasan atau gedung yang menjadi tanggung jawabnya, bersama-sama dan saling berkoordinasi agar dapat terlaksananya tujuan dari Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

c. Koordinasi dan Evaluasi KTR

Koordinasi dan evaluasi diatur dalam Pasal 28 Ayat (1) Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang berbunyi: “Tim Pengawas Internal Kawasan Tanpa Rokok wajib menyampaikan laporan kepada Dinas Kesehatan melalui Tim Pelaksana Pengawasan Kawasan Tanpa Rokok Kota Makassar setiap akhir bulan”. Dan juga diatur dalam Pasal 29 Ayat 1 yang berbunyi: “Tim Pengawas Kawasan Tanpa Rokok melalui Dinas Kesehatan secara berkala mengirimkan laporan per triwulan kepada Walikota Makassar”.

Berdasarkan Pasal tersebut, terlihat bahwa dalam menegakkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, terdapat koordinasi yang baik antara Tim Pengawas Internal dan Tim Pengawas Kawasan Tanpa Rokok, dan juga tim Pengawas Kawasan Tanpa Rokok melalui Dinas Kesehatan melaporkan secara berkala mengirimkan laporan per triwulan kepada Walikota Makassar.

C. Penegakan Hukum

a. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan Hukum dalam suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.²³ Keinginan-keinginan

²³Satjipto Rahardjo.1983.*Masalah Penegakan Hukum*,Bandung:Sinar Baru.hal. 24

hukum yang dimaksud adalah pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu, dan dalam proses penegakan hukum, memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.

Hukum berfungsi sesuai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: 1) *Kepastian Hukum*, 2) *Kemanfaatan* 3) *Keadilan*.²⁴

Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.

Sebaliknya, masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan dan penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan

²⁴Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. hal. 145

hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.

Unsur yang ketiga adalah keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan harus diperhatikan. Artinya, dalam pelaksanaan atau penegakan harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa mencuri harus dihukum: setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya keadilan bersifat subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.²⁵

Dalam menegakkan hukum, harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara unsur tersebut.²⁶

Kesadaran hukum yang rendah atau tinggi pada masyarakat mempengaruhi pelaksanaan hukum. Kesadaran hukum yang rendah akan menjadi kendala dalam pelaksanaan hukum, baik berupa tingginya tingkat pelanggaran hukum maupun kurang berpartisipasinya masyarakat dalam pelaksanaan hukum.²⁷

²⁵*Ibid.* hal 146

²⁶Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta. hal. 161

²⁷Ishaq. 2012. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta. hal. 249

b. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah:

- 1) Faktor hukum atau peraturan perundang-undangan;
- 2) Faktor aparat penegak hukumnya;
- 3) Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas lebih lanjut di sini, dengan cara mengetengahkan contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia.²⁸

²⁸Soerjono Soekanto.2014,*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama. Rajawali Pers. Jakarta.hal 8

a. Faktor Hukum

Undang-undang dalam arti materil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Asas-asas tersebut antara lain:

- 1) Undang-Undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- 2) Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula
- 3) Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum yang juga dapat menyangkut peristiwa khusus tersebut.
- 4) Undang-Undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, Undang-Undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang

baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tersebut. Akan tetapi, makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama.

- 5) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-Undang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Artinya, supaya pembuat undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati.²⁹

Dalam asas pertama dinyatakan bahwa Undang-Undang tidak berlaku surut, padahal dalam Pasal 284 Ayat (1) KUHAP dinyatakan, bahwa: "Terhadap perkara yang ada sebelum undang-undang ini diundangkan, sejauh mungkin diberlakukan ketentuan undang-undang ini". Pasal tersebut dalam penjelasannya dinyatakan "cukup jelas", membuka kemungkinan untuk menyimpang dari asas bahwa undang-undang tidak berlaku surut.

Suatu masalah lain yang dijumpai di dalam undang-undang adalah adanya berbagai undang-undang yang belum juga mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal di dalam Undang-Undang tersebut diperintahkan demikian.

Persoalan lain yang mungkin timbul dalam undang-undang adalah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang digunakan di dalam perumusan

²⁹Soerjono Soekanto.1986,*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama. Rajawali Pers:Jakarta.hal 7-8

pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan, oleh karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali atau karena soal terjemahan dari bahasa asing yang kurang tepat.

Dengan demikian, dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan karena:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
- 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang;
- 3) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpang-siuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

b. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “Penegak hukum” adalah luas sekali. Oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Namun, penegak hukum disini akan dibatasi pada kalangan yang secara khusus berkecimpung dalam bidang yang tidak hanya mencakup “*law enforcement*”, akan tetapi juga “*peace maintenance*”. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang kehakiman, Kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan permasyarakatan.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan (*role*). Oleh karena itu, maka seseorang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:³⁰

- 1) Peranan yang ideal (*ideal role*);
- 2) Peranan yang seharusnya (*expected role*);
- 3) Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*);
- 4) Peranan yang seharusnya dilakukan (*actual role*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik ("*status conflict*" dan "*conflict of roles*"). kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya

³⁰*Ibid.* hal 13

dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu peranan (*“role-distance”*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Sebagaimana dikatakan di muka, maka diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang sangat terkait oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Jadi bagaimana peranan yang sebenarnya menyangkut perilaku nyata dari pelaksana peranan, yakni penegak hukum yang di satu pihak merupakan perundang-undangan dan di lain pihak merupakan diskresi di dalam keadaan-keadaan tertentu.

Di dalam melaksanakan peranan yang aktual, penegak hukum sebaiknya mampu “mawas diri”, halmana akan tampak pada perilakunya yang merupakan pelaksana dari peranan aktualnya.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Golongan panutan harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru serta memberikan keteladanan yang baik.

Halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan panutan atau penegak hukum.

Mungkin berasal dari dirinya sendiri atau dari lingkungan. Halangan-halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut adalah antara lain:³¹

- 1) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi
- 2) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi
- 3) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
- 4) Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materil
- 5) Kurangnya daya inofatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, maka merupakan suatu masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang

³¹*Ibid.* hal 25

cukup. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Dan tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khusus untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianuti jalan pikiran, sebagaimana berikut: ³²

- 1) Yang tidak ada – diadakan, yang baru betul
- 2) Yang rusak atau salah – diperbaiki atau dibetulkan
- 3) Yang kurang – ditambah
- 4) Yang macet – dilancarkan
- 5) Yang mundur atau merosot – dimajukan atau ditingkatkan

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Secara garis besar, pendapat masyarakat mengenai hukum, sangat mempengaruhi kepatuhan hukum. Kiranya jelas bahwa hal ini ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama adalah berbagai

³²*Ibid.* hal 32

pengertian atau arti pada hukum, yang variasinya adalah sebagai berikut:³³

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
- 2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;
- 3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan;
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif yang tertulis);
- 5) Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat;
- 6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
- 7) Hukum diartikan sebagai proses pemerintah;
- 8) Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik;
- 9) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai;
- 10) Hukum diartikan sebagai seni

Dari sekian banyak pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas. Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

³³*Ibid.* hal 34

Warga masyarakat rata-rata mempunyai pengharapan, agar polisi dengan serta merta dapat menanggulangi masalah yang dihadapi tanpa memperhitungkan apakah polisi tersebut baru saja menamatkan pendidikan kepolisiannya atau merupakan polisi yang sudah berpengalaman.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, anggapan dari masyarakat tersebut harus mengalami perunahan-perubahan di dalam kadar-kadar tertentu. Perubahan-perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang sinambung dan senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

Disamping adanya kecenderungan yang kuat dari masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai penegak hukum atau petugas hukum, maka ada golongan-golongan tertentu dalam masyarakat yang mengartikan hukum sebagai tata hukum atau hukum positif tertulis. Sebagai salah satu akibat negatif dari pandangan atau anggapan bahwa hukum adalah hukum positif tertulis belaka adalah adanya kecenderungan yang kuat sekali bahwa satu-satunya tugas hukum adalah kepastian hukum. Dengan adanya kecenderungan untuk lebih menekankan pada kepastian hukum belaka, maka akan muncul anggapan kuat sekali bahwa satu-satunya tujuan hukum adalah ketertiban. Lebih mementingkan ketertiban lebih menekankan pada kepentingan umum, sehingga timbul

gagasan-gagasan kuat bahwa semua bidang kehidupan akan dapat diatur dengan hukum tertulis. Kecenderungan-kecenderungan yang legistis tersebut pada akhirnya akan menemukan kepuasan pada lahirnya perundang-undangan yang belum tentu berlaku secara sosiologis.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (hingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai-nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut:³⁴

- 1) Nilai ketertiban dan nilai ketentraman;
- 2) Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keahklakan;
- 3) Nilai kelanggengan/ konservatisme dan nilai kebaruan/ inovatisme.

Di dalam keadaan sehari-hari, maka nilai ketertiban biasanya disebut dengan ketertarikan atau disiplin, sedangkan nilai ketentraman merupakan suatu kebiasaan. Pasangan nilai kebendaan dan keahklakan juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi dalam kenyataannya pada masyarakat timbul perbedaan-perbedaan karena

³⁴*Ibid.* hal 46

berbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan modernisasi dibidang materil. Misalnya tidak mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi dari pada nilai keahklakan, sehingga akan timbul pula suatu keadaan yang tidak serasi. Penempatan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi, akan mengakibatkan bahwa berbagai aspek proses hukum akan medapat penilaian dari segi kebendaan semata. Salah satu akibat dari pada penempatan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keahklakan, adalah bahwa di dalam proses pelembagaan hukum dan masyarakat, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya, berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelanggaran menjadi tolak ukur kewibawaan hukum.

Pasangan nilai konservatisme dan nilai inovarisme, senantiasa berperan dalam pengembangan hukum, oleh Karena itu, satu pihak ada yang menyatakan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan yang terjadi dan bertujuan untuk mempertahankan "*status-quo*". Dilain pihak, ada anggapan yang kuat pula, bahwa hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan dan menciptakan hal-hal baru. Keserasian antara kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan

menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Dari ulasan-ulasan yang telah dijabarkan, maka kelima faktor yang telah disebutkan, mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Mungkin pengaruhnya adalah positif dan mungkin juga negatif. Akan tetapi, diantara semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan, oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat.

Penegak Hukum di dalam proses penegakan hukum seharusnya dapat menerapkan dua pola yang merupakan pasangan. Yakni pola isolasi dan pola integrasi. Pola-pola tersebut merupakan titik-titik ekstrim, sehingga penegak hukum bergerak antara kedua titik ekstrim tersebut. Artinya, kedua pola tersebut memberikan batas-batas sampai sejauh mana kontribusi penegak hukum bagi kesejahteraan masyarakat.

Faktor-faktor yang memungkinkan mendekatinya penegak hukum pada pola isolasi adalah antara lain:

- 1) Pengalaman dari warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum, dan merasakan adanya suatu intervensi terhadap kepentingan-kepentingan pribadinya yang dianggap sebagai gangguan terhadap ketentraman (pribadi).

- 2) Peristiwa-peristiwa yang terjadi yang melibatkan penegak hukum dalam tindakan kekerasan dan paksaan yang menimbulkan rasa takut.
- 3) Pada masyarakat yang mempunyai taraf stigmatisasi yang relatif tinggi, memberikan “cap” yang negatif pada warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum.
- 4) Adanya haluan tertentu dari atasan penegak hukum, agar membatasi hubungan dengan warga masyarakat, oleh karena ada golongan tertentu yang diduga akan dapat memberikan pengaruh buruk kepada penegak hukum.

Namun dibalik itu semua, di dalam konteks sosial tertentu, pola isolasi mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu, yakni antara lain:

- 1) Hubungan yang formal dalam interaksi sosial dapat merupakan faktor yang mantap bagi penegak hukum untuk menegakkan hukum.
- 2) Apabila penegak hukum merupakan pelopor perubahan hukum, maka kedudukan yang lebih dekat pada pola isolasi akan memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk melaksanakan fungsi tersebut.
- 3) Adanya kemungkinan bahwa tugas-tugas penegak hukum secara paralel berlangsung bersamaan dengan perasaan anti penegak hukum, namun dalam keadaan damai.

- 4) Memungkinkan berkembangnya profesionalisasi bagi para penegak hukum.

Beberapa faktor yang mendekatkan pada pola interaksi adalah antara lain, sebagai berikut:

- 1) Bagian terbesar warga masyarakat menerima penegak hukum sebagai bagian dari struktur sosial masyarakat, walaupun belum tentu ada pengetahuan dan kesadaran yang sungguh-sungguh.
- 2) Warga masyarakat memerlukan perlindungan terhadap keselamatan jiwa dan harta bendanya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih penulis adalah Kantor Dinas di Kota Makassar

B. Populasi dan Sampel

Populasi yang penulis pilih dalam melakukan penelitian ini yaitu :
Seluruh Wilayah Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar.

Sedangkan sampel dari penelitian ini adalah :

1. Dinas Kesehatan Kota Makassar, di Makassar
2. Dinas Pendidikan Kota Makassar, di Makassar
3. Dinas Perhubungan Kota Makassar, di Makassar
4. Dinas Tenaga Kerja Kota Makassar, di Makassar
5. Dinas Pariwisata Kota Makassar, di Makassar

Penulis memilih ke-5 (lima) lokasi tersebut karena kelima dinas tersebut merupakan SKPD yang merupakan Pembina dan Pengawas dalam pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, dan sudah seharusnya, sebagai SKPD/Unit Kerja terkait yang melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, memberikan bukti bahwa SKPD tersebut telah bebas dari pelanggaran KTR. Serta kelima dinas tersebut sangat berhubungan dengan materi yang penulis bahas dalam skripsi ini dan juga untuk mendapatkan data yang akurat.

C. Jenis dan Sumber Data

Data pendukung dalam penelitian ilmiah yang penulis lakukan terdiri atas 2 (dua) jenis data, yakni :

1) Jenis Data

- a. Data Primer yaitu data atau informasi yang diperoleh secara langsung di lapangan dengan mengadakan observasi (pengamatan langsung) dan wawancara pada pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang dibahas.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diambil sebagai penunjang atau bahan banding guna memahami data primer yang berasal dari peraturan perundang-undangan, tulisan, makalah, buku-buku, dan dokumen atau arsip atau bahan lain serta informasi dari pejabat instansi berwenang yang berhubungan dan menunjang dalam masalah penelitian.

2) Sumber Data³⁵

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, mencatat dan memahami berbagai literatur, peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya baik buku-buku literatur ilmu hukum

³⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 176.

serta tulisan–tulisan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan penulisan skripsi ini.

b. Studi Lapangan (*Field Reasearce*)

Studi Lapangan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian melalui pengamatan langsung (observasi), dokumentasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait atau berkompeten.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang benar dan akurat dalam penelitian ini ditempuh prosedur sebagai berikut:

- 1) Wawancara, penggunaan teknik ini dimaksudkan untuk menggali dan mendalami hal-hal penting yang mungkin belum terjangkau melalui observasi atau untuk mendapatkan jawaban yang lebih detail atas suatu persoalan. Untuk memudahkan pelaksanaannya wawancara dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) terhadap aparaturnya pemerintah daerah yang berwenang dalam hal penerapan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

- 2) Dokumentasi yaitu penelusuran data melalui studi kepustakaan untuk mengumpulkan data tertulis yang tidak didapatkan melalui instrumen pengumpulan data lainnya.

E. Analisis Data

Data yang telah terkumpul baik data primer maupun data sekunder diolah terlebih dahulu kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu mengungkapkan dan memahami kebenaran masalah serta pembahasan dengan menafsirkan data yang diperoleh kemudian menarik satu kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan dan menuangkannya dalam bentuk kalimat yang tersusun secara terinci dan sistematis.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Berdasarkan teori pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, penulis mengembangkan teori tersebut dengan mengartikan bahwa, pengawasan merupakan proses pemantauan yang dilakukan sebagai langkah untuk mengetahui apakah kegiatan pelaksanaan di lapangan telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan yang baik maka ketimpangan terhadap aturan yang telah ditetapkan bisa diminimalisir. Sebab tanpa dilakukan pengawasan, maka akan mengalami kesulitan dalam mengukur tingkat keberhasilan dari aturan yang telah ditetapkan.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok disahkan dan ditetapkan oleh Walikota Makassar pada tanggal 9 September 2013. Setelah itu, Walikota Makassar menetapkan Peraturan Walikota Nomor 89 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang ditetapkan pada tanggal 12 November 2013. Tindak lanjut setelah ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 89 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013

Tentang Kawasan Tanpa Rokok adalah disahkannya Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang ditetapkan pada tanggal 31 Juli 2015 sebagai petunjuk teknis untuk mendukung Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Sesuai Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, penanggung jawab kebijakan Kawasan Tanpa Rokok wajib untuk membuat dan memasang berbagai bentuk penandaan terkait Kawasan Tanpa Rokok. Observasi yang penulis lakukan di Kota Makassar juga memperlihatkan bahwa telah banyak terdapat penandaan-penandaan terkait kawasan tanpa rokok. Penetapan kawasan tanpa rokok ini, disamping dapat menurunkan perokok aktif sekaligus dapat mengurangi penyakit yang berhubungan langsung dengan rokok seperti jantung, stroke dan penyakit lainnya.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) harus terus dikembangkan oleh pemerintah daerah. Pemerintah Daerah harus memiliki informasi yang cukup untuk pelaksanaan dan pengembangan KTR serta senantiasa memikirkan inovasi agar kebijakan ini dapat terus dilaksanakan serta membawa penurunan perokok aktif. Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan oleh penulis di Kantor Dinas Kesehatan Kota Makassar

yang dilakukan pada tanggal 18 November 2016 dengan Ibu Darni selaku

Pengelola Program Penyakit Menular, beliau mengatakan bahwa:

“Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sejauh ini masih berada dalam tahapan pembinaan, kami belum masuk ke tahapan pengawasan. Mengingat banyaknya lokasi KTR di Kota Makassar yang harus diberikan penjelasan dan pengenalan tentang aturan ini sebelum diberikan sanksi bagi pelanggarnya. Pembinaan Kawasan Tanpa Rokok ini dilakukan melalui sosialisasi kepada masyarakat dengan menggunakan media presentasi, baliho, spanduk stiker, publikasi di media massa, dan melalui kelompok-kelompok masyarakat.

Kemudian beliau menambahkan:

“Kami melakukan pembinaan disini, bukan hanya sekedar memberitahu bahwa Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok telah ditetapkan dan wajib diterapkan. Namun juga, meminta kepada pimpinan tempat yang dikunjungi, untuk membuat tim pengawas internal yang ditunjuk sendiri oleh pimpinan tempat tersebut, yang akan bertugas untuk mengawasi jalannya perda yang telah di sosialisasikan. Sudah banyak juga yang telah membentuk tim pengawas internal di tempat-tempat yang kita sudah datang seperti beberapa perkantoran, tempat makan dan hotel juga sudah terapkan, kalau disekolah, sudah ada juga namanya pelajar tanpa asap rokok dan kami juga berharap agar masyarakat juga secara aktif membantu dan memberikan laporan apabila melihat ada pelanggaran yang terjadi. Karena sejauh ini, kami belum mendapatkan laporan pelanggaran yang berasal dari luar tim kami”

Beliau juga mengatakan bahwa :

“Sejauh ini, kami memang masih melakukan pembinaan terhadap masyarakat tentang Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Tapi bukan berarti saat kami turun ke lokasi dan kami melihat ada yang melanggar kami tidak memberikan teguran. Secara tidak langsung sebenarnya proses pembinaan disini telah disatukan dengan pengawasan, untuk tempat yang sudah di berikan sosialisasi, kita monitoring kembali apakah sudah dilaksanakan. Namun, sistem pengawasan disini, belum sempurna seperti yang tertera dalam juknis, disini sanksi yang kita berikan bagi pelanggar masih berupa teguran saja, dikarenakan, untuk menerapkan sanksi lebih tinggi seperti yang tertulis dalam juknis Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok, kita belum memiliki wewenang

karena memang, belum ada pembentukan satuan tugas penegak Kawasan Tanpa Rokok dan belum adanya Surat Keputusan (SK) Walikota mengenai penunjukan sebagai pengawas Kawasan Tanpa Rokok. Kita belum punya dasar yang kuat untuk menerapkan sanksi sebagai pelanggar”.

Dari keterangan diatas, penulis menyimpulkan bahwa sejauh ini Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok masih berada di tahap pembinaan, dikarenakan banyaknya area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar yang harus diberikan penjelasan dan pengenalan tentang aturan ini sebelum diberikan sanksi bagi pelanggarnya. Padahal, menurut pandangan penulis, seyogyanya aturan ini seharusnya telah diterapkan sebagaimana yang telah diatur dalam perda tersebut. Dimana di dalam Pasal 25 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok mengatakan bahwa:

”Setiap orang, pimpinan dan/atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok, harus menyesuaikan dengan ketentuan Peraturan Daerah ini paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan”

Dimana seperti yang telah penulis kemukakan di awal, bahwa Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok telah ditetapkan pada tanggal 9-September-2013, hal tersebut berarti bahwa sampai saat ini, ketentuan Peraturan Daerah ini telah melewati batas waktu yang telah ditetapkan yaitu paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak peraturan daerah ini diundangkan. Sehingga sudah seyogyanya aturan tentang Kawasan Tanpa Rokok ini telah berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Ibu Darni selaku Pengelola Program Penyakit Tidak Menular tentang bagaimana cara dinas kesehatan melakukan pembinaan ke seluruh lokasi Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar, maka beliau mengemukakan bahwa:³⁶

“Dalam melakukan pembinaan, Dinas Kesehatan melibatkan SKPD lainnya seperti Dinas Perhubungan, Dinas Pendidikan, Dinas Pariwisata, Departemen Agama, Satpol PP, dll³⁷, untuk membantu mensosialisasikan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di berbagai lokasi yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar. Dimana Dinas kesehatan dan SKPD yang terlibat dibentuk menjadi 7 tim, yang disebut dengan istilah tim terpadu, dimana masing-masing tim diwakili oleh setiap SKPD, kemudian tim disebar langsung untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat”.

Selanjutnya beliau menambahkan :

“Sejauh ini, tahap sosialisasi tentang Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok telah berjalan sekitar 80%, dan ditargetkan pada tahun berikutnya, setelah proses pembinaan KTR telah mencapai angka 100% dan dipastikan bahwa seluruh tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok telah mendapatkan pembinaan, maka barulah dibentuk Tim Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok selaku pengawas eksternal yang dibentuk dan disahkan oleh Surat Keputusan Walikota Makassar, untuk mengawasi sejauh mana Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok ini telah dilaksanakan. Dimana nantinya, setiap penanggung jawab kawasan tanpa rokok, akan melaporkan laporan pelanggaran yang terjadi kepada tim satuan tugas penegak KTR, dan satuan tugas penegak KTR diharapkan dapat menegur langsung dan melanjutkan laporannya ke dinas kesehatan. Rencananya pembentukan tim satuan tugas penegak KTR dilaksanakan pada tahun 2017 dan juga kita akan adakan pelatihan satuan tugas penegak Kawasan Tanpa Rokok.

³⁶Hasil wawancara 18 November 2016

³⁷Hasil wawancara tgl 18 November 2016. Dll yang dimaksud adalah Satpol PP, Organda, Humas DPRD, Hukum dan HAM, DISPEMDA, DISPERINDAG,DISPORA,Humas Pemkot, LSM.

Rencana pelatihan satgas juga sudah kita masukkan di perencanaan namun itu tergantung lagi dari anggarannya”.

Jadi, dapat penulis simpulkan bahwa, dalam melakukan sosialisasi, dinas kesehatan membentuk 7 tim yang diberi nama tim terpadu. Dimana di dalam tim tersebut, melibatkan SKPD lainnya sebagaimana yang telah tertera dalam Pasal 19 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok selaku tim Pembina dan pengawas kawasan tanpa rokok.

Dalam pandangan penulis, pembentukan tim terpadu yang dimana masing-masing tim yang di dalamnya terdapat perwakilan oleh setiap SKPD, sudah tepat adanya. Agar dalam melakukan sosialisasi, perwakilan dari setiap SKPD dapat memberikan sudut pandang yang berbeda sesuai dengan bidangnya. Dan proses pelaksanaan pengenalan dan sosialisasi Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok, diperlukan sumber daya manusia yang lebih dalam hal penyebaran informasi terkait aturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok. Hal ini tentunya akan membantu mempercepat penyebaran informasi kepada masyarakat sehingga Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok dapat ditegakkan sepenuhnya.

Sejalan dengan penjelasan dari Dinas Kesehatan Kota Makassar, penulis juga melakukan wawancara kepada beberapa SKPD terkait selaku tim Pembina dan pengawas yang tercantum pada Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 tentang Petunjuk

Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Pertama, penulis mendatangi dan melakukan konfirmasi di Kantor Perhubungan Kota Makassar yang juga merupakan SKPD terkait yang dan selaku pembina dan pengawas Kawasan Tanpa Rokok mengenai sejauh mana keterlibatan Dinas Perhubungan dalam pelaksanaan kebijakan ini. Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis bersama dengan Bapak Sainal Abidin, beliau mengemukakan bahwa:³⁸

“Kami turun melakukan pembinaan itu, saat ada undangan dari dinas kesehatan untuk melakukan pembinaan, Jadi, awalnya kami menerima undangan oleh dinkes untuk melakukan sosialisasi tentang KTR dan diminta untuk mengirim perwakilan sebanyak 4 orang, dan wakil dari setiap kantor itulah yang ditetapkan sebagai anggota tim. Kami selaku tim kemudian turun melakukan pembinaan. Biasanya undangan dari dinkes untuk melakukan pembinaan yaitu per-triwulan tapi kadang dalam setahun hanya tiga kali atau empat kali, tidak tentu. tergantung dari anggaran pemerintah di bidang kesehatan karena untuk melakukan sosialisasi pasti membutuhkan dana. Untuk tahun ini, kami sudah turun pembinaan sebanyak 4x. Jadi, kami sebelum turun melakukan pembinaan, kami rapatkan dulu untuk menentukan lokasi pembinaan. Biasanya tiap tim diberikan target 6 lokasi untuk melakukan pembinaan dalam sekali jalan”.

Selanjutnya beliau menambahkan:

“Kantor ini sendiri sudah menerapkan KTR, dan apabila ada yang ingin merokok, maka harus berada di luar gedung kantor. Tapi, tidak dapat dipungkiri, masih ada juga pegawai yang merokok di dalam kantor. Kami dari dinas perhubungan ada 4 orang yang ditunjuk untuk ikut bersama dinas kesehatan melakukan pembinaan dan pengawasan terkait dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. 4 orang tersebut bernama : Ibu Rita, Ibu Rahmawati, Ibu Nurlia dan Bpk Sainal Abidin”

Selanjutnya beliau mengatakan:

³⁸Hasil Wawancara 24 November 2016

“Kami kalau turun melakukan sosialisasi, biasanya saat ditemukan pelanggar di lokasi, kami langsung menegur dan memberikan pembinaan. Dan kami saat jalan melakukan pembinaan, juga membawa format pengawasan Kawasan Tanpa Rokok, jadi kami mendata apakah ada orang yang merokok di lokasi KTR dan apakah pengelola tempat sudah mengetahui adanya perda tentang kawasan tanpa rokok serta apakah pengelola tempat bersedia untuk mengimplementasikan perda KTR di lokasi yang dikelolanya. Kemudian semua data itu, kami berikan kembali ke dinas kesehatan saat pulang dari pembinaan. Sebagai dasar dan bukti bahwa tempat tersebut sudah pernah dilakukan pembinaan dan sebagai tolak ukur nantinya dalam melakukan pengawasan”.

Selanjutnya, penulis melakukan konfirmasi ke Dinas Pendidikan Kota Makassar. Penulis melakukan wawancara dengan Bapak Nasir L selaku Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Makassar yang juga ikut serta sebagai bagian dari tim terpadu Kawasan Tanpa Rokok, mengatakan bahwa:³⁹

“Dinas pendidikan sendiri sudah menerapkan KTR, dari dinas pendidikan, kami ada 4 orang yang ditunjuk oleh pimpinan untuk menjadi bagian dari tim kawasan tanpa rokok, yaitu Bpk.Nasril L Bpk.Irwanto Anwar, H. Zainuddin, dan Bpk.Muchtar S. Jadi, kami berempat ini yang diutus oleh kepala dinas pendidikan untuk jalan bersama dinas kesehatan bersama SKPD lainnya yang kemudian disebut dengan nama tim terpadu, untuk mensosialisasikan tentang adanya perda KTR ini. Dan selama tahun ini, kami sudah ikut sebanyak 2 kali, pada awal tahun dan pertengahan tahun”.

Pada kesempatan lainnya, penulis melakukan konfirmasi ke Dinas Pariwisata Kota Makassar. Bapak Nurul Akbar selaku anggota tim terpadu dari Kawasan Tanpa Rokok yang mewakili Dinas Pariwisata Kota Makassar mengatakan bahwa:⁴⁰

“Kantor Dinas Pariwisata sudah menerapkan KTR. Kami dari Dinas Pariwisata Kota Makassar ada 4 orang yang ditunjuk oleh kepala

³⁹Hasil wawancara 18 November 2016

⁴⁰Hasil Wawancara 5 Desember 2016

dinas untuk ikut serta sebagai tim terpadu kawasan tanpa rokok, antara lain: bpk Nurul Akbar, bpk Edy Rahman, bpk Ilham dan bpk heriyanto Ismail. Kami kalau turun bersama tim, selain memberikan sosialisasi dan pengenalan tentang aturan serta memberikan alat peraga berupa stiker untuk di tempelkan di tempat yang langsung dilihat oleh pengunjung, juga meminta agar membentuk adanya tim pengawas internal kawasan tanpa rokok yang kunjungi dan menegur langsung apabila di tempat yang kami datang terdapat orang yang merokok”

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa SKPD diatas terkait pernyataan dari dinas kesehatan tentang keterlibatan SKPD lain dalam proses sosialisasi dan pembinaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, dapat penulis simpulkan bahwa setiap SKPD diwakili oleh 4 orang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok dan perwakilan dari setiap SKPD itulah yang kemudian ditetapkan sebagai anggota tim terpadu yang turun langsung ke masyarakat dan tempat-tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Secara Keseluruhan, dari hasil wawancara diatas terkait dengan bagaimana dinas kesehatan beserta dinas lainnya melakukan pembinaan dan pengawasan, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam melaksanakan pengawasan terhadap aktivitas merokok di lokasi yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok belum sesuai. Karena berdasarkan hasil wawancara dan hasil observasi lapangan yang penulis lakukan, pengawasan belum berjalan optimal sesuai dengan peraturan

daerah yang berlaku, karena masih berada di tahap pembinaan, dan walaupun pemberian sanksi berupa teguran diberikan apabila selama proses pembinaan ditemukan orang yang melakukan kegiatan merokok dilokasi yang telah ditetapkan sebagai area dilarang merokok maupun kepada tempat yang telah diberikan sosialisasi tentang KTR namun masih terdapat pelanggaran disana, tetapi itu belum sesuai dengan prosedur pengawasan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dimana, pada Pasal 18 Ayat (2) disebutkan bahwa: “Dalam rangka pembinaan dan pengawasan, walikota wajib membentuk satuan tugas penegak kawasan tanpa rokok”. Dan karena belum adanya pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok yang dibentuk dan dituangkan dalam Surat Keputusan Walikota membuat penerapan sanksi kepada pelanggar belum dapat diterapkan, karena belum adanya pembentukan tim pengawas yang memiliki dasar hukum yang kuat.

Setelah menanyakan tentang bagaimana cara dinas kesehatan beserta dinas lainnya melakukan pembinaan dan pengawasan, selanjutnya penulis menanyakan tentang kendala apa saja yang sering ditemukan dilapangan saat melakukan proses sosialisasi, penulis

mewawancarai bapak Nurul Akbar dari dinas pariwisata kota makassar.

Kemudian beliau menjawab:⁴¹

“Kendala yang biasa kami hadapi misalnya di hotel kami tidak bisa melarang pengunjung untuk tidak merokok, maka kami meminta agar menyediakan tempat khusus merokok kepada pengelola hotel. Dan untuk kamar, harus menyediakan kamar yang *smooking* dan *nonsmoking room*. Tapi ada juga beberapa pihak hotel yang menolak untuk memasang tanda larangan merokok di *receptionist* tapi memasang tanda larangan merokok di area lain seperti di *restaurant* karena menurut pihak hotel, kalau di *receptionist* ada beberapa tamu asing(*tourist*) yang paham mengenai aturan itu tapi ada juga beberapa tamu asing (*tourist*) yang berkunjung dan melihat adanya tanda tersebut, mereka langsung meninggalkan hotel itu karena tidak menyukai aturan itu. Dan ada juga tempat yang tidak mau memasang tanda dilarang merokok di lokasi strategis di tempatnya dengan alasan mengganggu estetika dan juga sengaja memasang tanda larangan merokok di tempat yang terkena cahaya matahari langsung, sehingga tulisan larangannya cepat hilang”.

Selanjutnya, penulis menanyakan hal tersebut kepada bapak Zainal

Abidin yang merupakan perwakilan dari dinas perhubungan, beliau mengatakan bahwa:⁴²

“Masalah yang paling berat yang kami alami menurut saya adalah melakukan sosialisasi di angkutan umum. Kami pernah mengundang 50 orang supir angkot untuk mensosialisasikan tentang adanya perda. Dan kami juga turun langsung di jalan dan menahan angkot dan melihat apakah di dalam angkot yang merokok atau tidak dan langsung memberikan sosialisasi langsung kepada masyarakat bahwa di angkot itu merupakan kawasan tanpa rokok dan tidak boleh merokok. Ada penumpang yang mau menegur kalau melihat ada penumpang lain yang merokok di angkot, tapi ada juga sebagian penumpang yang seakan acuh saja. Kami juga menyampaikan kepada supir dan penumpang untuk tidak merokok di dalam angkot, dan meminta supir untuk menegur apabila ada penumpang yang merokok di dalam angkot karena dari pihak organda mengancam untuk mencabut izin trayek jika telah diberikan sosialisasi dan diberikan stiker dan masih terjadi pelanggaran dan juga kami menegur supir angkot kalau membiarkan penumpang merokok di angkot.

⁴¹Hasil Wawancara 5 Desember 2016

⁴²Hasil Wawancara 24 November 2016

Serta biasa stiker larangan merokok yang kami tempel di pintu angkot yang merupakan salah satu cara untuk melakukan sosialisasi perda ini kepada masyarakat, ditutupi dengan stiker iklan-iklan lainnya.

Menurut pendapat penulis, walaupun ada beberapa kendala dan alasan dari beberapa tempat yang dibina tidak ingin memasang tanda atau alat peraga yang diberikan, namun dari pandangan penulis, apapun kendala dan alasan yang dikeluarkan, penegakan peraturan daerah ini, harus tetap dilakukan sebagaimana yang telah ditetapkan, agar peraturan daerah ini dapat mencapai tujuan seperti yang diinginkan.

Pada kesempatan berikutnya, penulis melakukan wawancara di Dinas Tenaga Kerja Kota Makassar dengan bapak Aminuddin selaku Kasubag Umum Dan Kepegawaian, yang berdasarkan Pasal 19 Ayat (1) Huruf f Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, Dinas Tenaga Kerja juga dilibatkan untuk mengawasi semua tempat kerja. Kemudian beliau menjawab:⁴³

“Kantor ini sudah KTR, pada dasarnya, kepala sub bagian umum dan kapala bagian tata usaha yang bertanggungjawab untuk urusan rumah tangga dinas termasuk mengawasi agar tidak ada orang yang merokok di dalam kantor. Apabila ada orang yang terlihat merokok di dalam kantor maka akan dikenakan denda sebesar Rp. 50.000. tapi selama ini, tidak ada pelanggar yang kami temukan merokok di dalam kantor. Karena kami berkomitmen, siapapun yang ingin merokok maka harus merokok di daerah khusus untuk merokok.”

Selanjutnya beliau menambahkan:

⁴³ Hasil wawancara 30 November 2016

“Kami pernah ikut menghadiri undangan sosialisasi tentang kawasan tanpa rokok oleh dinas kesehatan. Dan kami mengimplementasikan hasil sosialisasi di internal kantor. kami tidak memberikan sosialisasi kepada eksternal. Karena itu merupakan tugas dinas kesehatan selaku *leading sector* Kawasan Tanpa Rokok. Kami hanya melakukan pengawasan terhadap Safety kawasan K3 (keselamatan dan kesehatan kerja)”

Senada dengan diterangkan dengan Bapak Amiruddin maka penulis mewawancarai Bapak Zainal Mile.ST selaku Kepala Seksi bidang Keselamatan dan kesehatan kerja. Beliau menyatakan bahwa:

“Kami, tidak pernah turun bersama dinas kesehatan untuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang Kawasan Tanpa Rokok. Kami selama ini melakukan pengawasan secara menyeluruh terkait K3 (keselamatan dan kesehatan kerja) termasuk kelengkapan area di dalam kantor seperti jumlah toilet yang harus seimbang dengan banyaknya pegawai, area khusus untuk merokok dan area menyusui. Tapi kami tidak melakukan pengawasan ataupun memberikan sosialisasi khusus untuk kawasan tanpa rokok saja”.

Mendengar pernyataan yang dikeluarkan oleh dinas tenaga kerja, penulis melakukan konfirmasi langsung kepada dinas kesehatan terkait keterlibatan dari dinas tenaga kerja dalam proses pembinaan dan pengawasan kawasan tanpa rokok, dimana di dalam Pasal 19 Ayat (1) Huruf f yang menyatakan bahwa: Dinas Tenaga Kerja mengawasi semua Tempat Kerja, seperti: kawasan pabrik, gudang tempat penyimpanan barang atau hasil produksi, perkantoran, ruang rapat, ruang sidang/seminar dan sejenisnya. Menurut ibu Darni selaku Pengelola Program Penyakit Menular yang juga bertanggungjawab terkait kawasan tanpa rokok mengatakan bahwa:⁴⁴

⁴⁴Hasil Wawancara 7 Desember 2016

“Kami selalu mengundang dinas tenaga kerja untuk ikut mensosialisasikan, tapi selama ini memang dari pihak disnaker sendiri hanya sekali datang di acara sosialisasi. Untuk tahap pembinaan, kita tidak tahu apakah suratnya yang lama di disposisi sehingga tidak ada perwakilan dari mereka yang hadir”

Selain mempertanyakan sejauh mana keterlibatan SKPD dalam pelaksanaan kebijakan ini dan apa saja kendala yang dihadapi, penulis juga mewawancarai beberapa pegawai yang merokok dan yang tidak merokok di SKPD yang telah ditetapkan sebagai tim Pembina dan pengawas. Di dinas kesehatan, penulis mewawancarai Ibu Zakiah selaku orang yang tidak merokok, menurut beliau:⁴⁵

“Sejauh ini, sudah tidak ada pegawai yang merokok di dalam kantor. karena kami memang memasang tanda dilarang merokok di hampir setiap sudut gedung. Dan kami tidak segan menegur apabila kami melihat ada yang melakukan pelanggaran”.

Selanjutnya penulis juga melakukan wawancara dengan ibu rosmala yang merupakan salah satu pegawai di kantor dinas tenaga kerja. Beliau mengatakan bahwa: ⁴⁶

“Kantor ini tidak ada pegawai yang merokok di dalam kantor. karena kantor ini, cukup tegas memberikan sanksi kepada siapapun yang melanggar aturan tersebut. Dan kami sudah sediakan tempat khusus untuk merokok bagi siapapun yang mau merokok”

Berdasarkan hasil wawancara kedua narasumber diatas, serta dengan melakukan pengamatan langsung di lapangan, penulis dapat menyimpulkan bahwa di kantor dinas kesehatan dan kantor dinas tenaga kerja tidak ditemukan adanya orang yang merokok di dalam kantor dan tidak ada tercium bau asap rokok serta tidak adanya asbak yang

⁴⁵Hasil wawancara 7 Desember 2016

⁴⁶Hasil wawancara 15 Desember 2016

disediakan di dalam gedung kantor. tentu hal ini, sudah sangatlah tepat. Karena selaku SKPD Pembina dan pengawas Kawasan Tanpa Rokok yang tertera di dalam pasal 19 Ayat (1) Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, sudah seharusnya memberikan dan memberikan bukti bahwa SKPD tersebut telah bebas dari pelanggaran KTR.

Pada Kesempatan lain, penulis melakukan wawancara dengan bapak Nasril L dari Kantor Dinas Pendidikan Kota Makassar, beliau menyatakan bahwa:⁴⁷

“Walaupun Kantor Dinas Pendidikan Kota Makassar, telah ditetapkan sebagai KTR dan di dalam gedung kantor dilarang untuk melakukan aktivitas merokok, namun nyatanya masih banyak pegawai yang melanggar aturan tersebut, masih banyak puntung rokok di pot bunga dan masih banyak orang yang merokok dalam ruangnya, itu dikarenakan kurangnya kesadaran dari pelaku sendiri membuat peraturan daerah ini agak sulit ditegakkan. Kami juga selaku tim yang sudah ditunjuk, tidak melakukan teguran langsung dan hanya berupa himbauan kepada pelanggar dikarenakan ada rasa “ketidakenakan” untuk menegur karena pelanggar sendiri merupakan rekan kerja dan juga kami tidak memiliki dasar resmi dan tidak ada kapasitas untuk bertindak karena memang belum adanya pembentukan tim pengawas secara resmi yang ditunjuk oleh walikota terkait tim pengawas kawasan tanpa rokok”.

Hal senada juga diucapkan oleh bapak muchtar S, bahwa:

“Susah kita mau tegur, karena teman kerja, ada rasa tidak enak juga. Tapi kalau kami pergi jalan ke sekolah-sekolah untuk melakukan sosialisasi dan kami temukan pelanggar, kami langsung tegur untuk menghentikan kegiatannya. Selain itu, di sekolah juga kami melarang untuk menjual rokok, memasang reklame tentang rokok dan melarang adanya asbak. Tapi kalau untuk di kantor, kita mau tegur

⁴⁷Hasil Wawancara 18 Noember 2016

teman kerja sendiri, agak susah juga. Karena itu tadi, karena rasa tidak enak”.

Menurut pandangan penulis, diperlukan adanya pelatihan terhadap tim pengawas internal maupun eksternal yang nantinya dibentuk agar memiliki mental yang kuat dalam menegakkan aturan ini tanpa memandang bulu. Sehingga, tidak ada alasan hubungan kerja ataupun kerabat yang akan mempengaruhi proses penegakan peraturan daerah ini.

Pada kesempatan berikutnya, penulis melakukan wawancara dengan pegawai yang terlihat merokok di dalam kantor yang telah ditetapkan sebagai SKPD Pembina dan pengawas Kawasan Tanpa Rokok. Pertama, penulis melakukan wawancara dengan Bapak Iwan yang bekerja di Dinas Pendidikan kota Makassar, beliau mengatakan:⁴⁸

“Saya merokok di dalam kantor, karena tidak ada tempat khusus merokok yang disediakan. Jadi sy merokok ruangan saja. Selama ini, tidak ada juga pegawai lain yang menegur kalau saya merokok di dalam ruangan”

Selanjutnya penulis melakukan wawancara dengan bapak fajar yang bekerja di Dinas Pariwisata beliau mengatakan:⁴⁹

“Kalau mau merokok biasa merokok di dalam kantor sama teman, tapi kalau didapat biasanya ditegur sama pegawai lain. Tapi seharusnya kalau memang dilarang merokok di dalam kantor, harus juga diimbangi dengan disediakan tempat untuk merokok”.

Pada kesempatan berikutnya penulis juga mewawancarai bapak rustami di Dinas Perhubungan Kota Makassar, beliau mengatakan:⁵⁰

⁴⁸Hasil wawancara 19 November 2016

⁴⁹Hasil wawancara 9 Desember 2016

“Saya merokok di luar ruangan walaupun masih di dalam kantor, yang jelaskan bukan di dalam ruangan yang ber-ac. Biasanya ditegur kalau merokok dalam ruangan, tapi kalau di luar ruangan tidak pernah ditegur”

Dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber diatas, dapat disimpulkan bahwa, masih ditemukannya beberapa pelanggar bahkan di SKPD yang telah ditetapkan sebagai pembina dan pengawas kawasan tanpa rokok. Padahal menurut penulis, sudah seharusnya sebagai SKPD yang telah ditetapkan sebagai Pembina dan pengawas Kawasan Tanpa Rokok, memberikan contoh kepada masyarakat tentang implementasi peraturan daerah dimulai dari kantornya sendiri serta lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pegawai lainnya dan kurangnya kesadaran pribadi untuk menaati aturan yang telah ada membuat masih ada nya pelanggaran yang terjadi di lokasi yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok.

Serta dalam menerapkan aturan larangan merokok di dalam gedung sebagai salah satu bentuk pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, hal tersebut harus diimbangi dengan adanya tempat khusus merokok. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pasal 11 Ayat (2) dimana pada tempat kerja dan tempat umum yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, menyediakan tempat khusus untuk merokok. Jadi, seharusnya

⁵⁰Hasil wawancara 15 Desember 2016

dinas kesehatan selaku tempat kerja harus menyediakan tempat khusus untuk merokok.

2. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan aktivitas merokok di Kawasan Tanpa Rokok.

Kawasan Tanpa Rokok diharapkan akan dapat membatasi ruang gerak perokok aktif, juga membuat perokok akhirnya berusaha berhenti merokok. Dampak yang lebih penting adalah makin luasnya perlindungan terhadap perokok pasif. Walaupun dengan adanya kawasan tanpa rokok sekarang ini masih belum dapat menurunkan jumlah perokok aktif.

Berikut ini beberapa faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan aktivitas merokok di kawasan tanpa rokok:

a. Faktor Hukum

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan peraturan tertulis yang berlaku umum yang dibuat oleh penguasa daerah. Namun, lahirnya peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok, tidak diimbangi dengan petunjuk teknis pelaksanaan peraturan daerah tersebut. Sedangkan menurut pendapat Soerjono Soekanto,⁵¹ salah satu gangguan terhadap penegakan hukum yang disebabkan oleh undang-undang adalah belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang. Walaupun pada dasarnya, peraturan pelaksanaan peraturan daerah

⁵¹Soerjono Soekanto.2014,*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama. Rajawali Pers. Jakarta.hal 17

tentang kawasan tanpa rokok telah diterbitkan, namun rentang waktu antara diundangkannya peraturan daerah dengan diundangkannya petunjuk teknis pelaksanaan peraturan daerah berjarak 2 tahun. Padahal Pasal 25 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, disebutkan bahwa setiap orang dan penanggungjawab Kawasan Tanpa Rokok harus menyesuaikan dengan ketentuan peraturan daerah ini, paling lambat 6 bulan terhitung sejak peraturan daerah ini diundangkan. Menurut pendapat penulis, seharusnya diundangkannya peraturan pelaksanaan peraturan daerah harus sejalan dengan peraturan daerah agar dapat diterapkan seluruhnya atau paling tidak sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan.

b. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Sarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Sarana dan prasarana harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan agar kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Sarana dan prasarana yang memadai sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

NO	DINAS	Memasang tanda larangan merokok	Adanya asbak	Memasang tanda ruangan khusus merokok
1.	Dinas Kesehatan	✓	X	X
2.	Dinas Pariwisata	✓	X	X
3.	Dinas Perhubungan	✓	✓	X

NO	DINAS	Memasang tanda larangan merokok	Adanya asbak	Memasang tanda ruangan khusus merokok
4.	Dinas Tenaga Kerja	✓	X	✓
5.	Dinas Pendidikan	✓	✓	X

Sumber: Data Primer 2016

Sarana dan prasarana yang memadai merupakan salah satu penunjang jalannya pelaksanaan program kawasan tanpa rokok, dimana para pimpinan atau penanggungjawab kawasan tanpa rokok wajib membuat dan memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok, melarang adanya asbak di kawasan tanpa rokok, serta memasang tanda/petunjuk ruangan khusus merokok. Namun, berdasarkan hasil observasi di lapangan, fasilitas untuk mendukung pelaksanaan program terkait kebijakan kawasan tanpa rokok masih kurang memadai, masih ada tempat kerja dan tempat umum yang belum menyediakan tempat khusus merokok bagi perokok sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Pasal 11 Ayat (2) dimana pada tempat kerja dan tempat umum yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, menyediakan tempat khusus untuk merokok dan masih ada dinas yang terlihat menyediakan asbak di lokasi kawasan tanpa rokok padahal Pada Pasal 11 telah diatur bahwa asbak dilarang untuk berada di lokasi kawasan tanpa rokok. Akibat dari tidak kurangnya fasilitas pendukung inilah,

menurut penulis dapat membuat pelanggaran masih dapat terjadi dan peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok ini masih sulit diterapkan.

c. Faktor Masyarakat

Kecenderungan yang besar pada masyarakat mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas.⁵² Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut. Anggapan dari masyarakat bahwa hukum adalah identik dengan penegak hukum mengakibatkan peranan faktual penegak hukum terlalu banyak. Padahal, di dalam Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, telah menyebutkan bahwa “Masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan kawasan tanpa rokok” dimana masyarakat diminta memberikan andil untuk melakukan pengawasan sehingga dapat mewujudkan terciptanya kawasan tanpa rokok. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat ialah dengan ikut serta dalam memberikan bimbingan dan penyuluhan serta penyebarluasan informasi kepada masyarakat, menegur setiap orang yang melanggar ketentuan kawasan tanpa rokok dan melaporkan kepada pimpinan atau penanggungjawab kawasan tanpa rokok apabila terdapat orang yang terbukti melanggar ketentuan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Namun, berdasarkan hasil observasi di lapangan dan wawancara

⁵²*Ibid.* hal 46

langsung yang penulis lakukan kepada masyarakat, masyarakat cenderung acuh untuk memberikan teguran langsung kepada pelanggar, padahal masyarakat tersebut telah mengetahui adanya aturan yang mengatur tentang kawasan tanpa rokok. Serta sampai saat ini, dinas kesehatan belum menerima laporan mengenai pelanggaran kawasan tanpa rokok dari masyarakat. Dan berdasarkan Peran serta masyarakat didukung secara legal oleh peraturan daerah, masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk membantu menciptakan kawasan tanpa rokok. Yang termasuk dalam kategori anggota masyarakat adalah setiap warga kota terlepas dari kedudukan dan jabatannya: dapat perseorangan, kelompok, bahkan anggota SKPD dan Pimpinan/Penangguna Jawab kawasan tanpa rokok di masing-masing sarana kawasan tanpa rokok. karena Keberhasilan peraturan daerah ditandai antara lain dengan semakin banyaknya masyarakat yang patuh dan mampu melakukan kontrol sosial.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan, maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Implementasi Pengawasan terhadap aktivitas merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Makassar masih belum optimal, karena sampai saat ini, masih berada pada tahap pembinaan, belum memasuki tahap pengawasan. Pembinaan yang dimaksud disini sesuai dalam Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yaitu berupa bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat, pimpinan kawasan tanpa rokok dan penanggung jawab kawasan tanpa rokok. Dikatakan masih berada pada tahap pembinaan dikarenakan, belum semua tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok sesuai yang terdapat pada Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok diberikan penjelasan dan pengenalan tentang aturan ini. Serta belum dibentuknya Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok yang salah satu tugasnya adalah untuk melaksanakan pengawasan terhadap kawasan tanpa rokok, membuat proses pengawasan belum dapat berjalan sebagaimana

mestinya yang telah ditetapkan oleh Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

2. Faktor yang mempengaruhi sehingga pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok masih belum optimal ialah:

- a. Faktor hukum, merupakan penghambat penegakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dikarenakan keterlambatan dikeluarkannya Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang dimana, peraturan pelaksanaan merupakan hal yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, dalam hal ini adalah peraturan daerah.
- b. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung, merupakan penghambat penegakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dikarenakan di beberapa tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok yang salah satu larangannya adalah larangan kegiatan merokok, tidak diimbangi dengan disediakan ruangan khusus untuk merokok.

c. Faktor Masyarakat, merupakan penghambat penegakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dikarenakan kecenderungan yang besar pada masyarakat yang mengartikan hukum dan mengidentifikasikannya dengan petugas dan menganggap bahwa setiap petugas dapat menyelesaikan setiap masalah yang terjadi di masyarakat. Padahal peran serta masyarakat didukung secara legal oleh Peraturan Daerah.

B. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan di atas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Diharapkan pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok segera dilakukan dan di sahkan dengan surat keputusan walikota sehingga proses pengawasan kawasan kawasan tanpa rokok dapat terlaksana sebagaimana yang telah diatur di dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dikarenakan berkenaan dengan proses pelaksanaan pengawasan di kawasan tanpa rokok, merupakan inti dari peningkatan efektivitas peraturan tersebut. Maka sangat diharapkan dengan adanya proses pengawasan, maka semua bisa berperan dalam mengontrol area kawasan.

2. Perlunya pengadaan fasilitas khusus merokok yang berada di tempat kerja dan tempat umum sebagaimana yang telah ditentukan dalam peraturan daerah, dan juga masyarakat perlu didorong untuk memiliki kesadaran berpartisipasi, sehingga dapat meningkatkan efektivitas pelaksanaan peraturan kawasan tanpa rokok. Serta kedepannya apabila ada peraturan daerah yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, sebaiknya waktu penerbitan antara peraturan daerah dengan peraturan pelaksanaan tidak berjarak terlalu jauh dan/atau sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan di dalam peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Ani, Sri Rahayu, 2010, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Ishaq.2012.*Dasar-dasar Ilmu Hukum*.Sinar Grafika.Jakarta
- Maria, Farida Indrati, ,2007,*Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatannya*,Jilid II.Kanisius:Yogyakarta.
- Muh. Irsyadi, Ramadhany.2015,*Peraturan Daerah (Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*,TRussmedia Publishing:Yogyakarta.
- Rahardjo Adisasmito.2011.*Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*.Graha Ilmu.Yogyakarta.
- Ridwan HR.2013.*Hukum Administrasi Negara*.Rajawali Pers.Jakarta.
- Romi, Librayanto.2012.*Ilmu Negara*. Cetakan Kedua. Pustaka Refleksi. Makassar
- Satjipto,Rahardjo.1983. *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru:Bandung.
- Siswanto, Sunarno. 2008.*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*.Sinar Grafika:Jakarta.
- Soerjono, Soekanto.2014,*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegeakan Hukum*, Cet. Ke-13.Rajawali Pers:Jakarta.
- ,1986, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*,Cet Ke-2.Rajawali:Jakarta.
- Sudikno, Mertokusumo,1996,*Mengenal Hukum*. Liberty Yogyakarta: Yogyakarta.
- ,2005,*Mengenal Hukum*, Cet. Ke-2. Liberty Yogyakarta: Yogyakarta.
- Viktor Situmorang, dan Juhir, Jusuf. 1998.*Aspek Hukum Pengawasan Melekat*.Rineka Cipta.Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*,Sinar Grafika:Jakarta.

B. Jurnal

Zakiah Darajat, Razak Thaha, Abdul Razak, Jurnal, "*Pelaksanaan Peraturan Kawasan Bebas Asap Rokok Pada Tempat Umum Sebagai Perwujudan Hak Atas Kesehatan Masyarakat*", Jurnal Penelitian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. 2013.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Peraturan Pemerintah RI Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan

Peraturan bersama antara Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 64 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Sekolah

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Peraturan Walikota Makassar Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

D. Sumber Lain

Tim Penyusun Kemenkumham, 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, edisi kelima, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementrian Hukum dan Ham RI: Jakarta.